



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS HUMANAS
CARRERA DE DERECHO
PROGRAMA ESPECIAL DE TITULACIÓN

**“LA BICAMERALIDAD Y SUS VENTAJAS PARA SU
IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ”**

CARLOS ESTEBAN TEVES SANTAMARÍA

PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

ASESOR : Victor Manuel ALVAREZ PEREZ

LIMA – PERÚ

2021

**LA BICAMERALIDAD Y SUS VENTAJAS PARA SU
IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ**

**THE BICAMERALITY AND ITS ADVANTAGES FOR ITS
IMPLEMENTATION IN PERU**

RESUMEN

Históricamente en el Perú imperó el sistema bicameral; sin embargo, durante el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori y mediante la aprobación de la Constitución Política del Perú de 1993, se instauró el sistema unicameral, aduciendo que ello generaría mayor agilización en la emisión de normas que el país requería para el logro de su desarrollo. Empero, con el transcurrir del tiempo se ha apreciado que esta modificación en lugar de beneficiar a la ciudadanía, la ha convertido en espectadora de continuos desaciertos y enfrentamientos entre los Poderes del Estado; y que quienes integran el sistema unicameral del Congreso estén cada vez más alejados del rol de representación que se les otorgó; apreciándolos además como un grupo de poder que tiene un interés personal o grupal, y que esto en definitiva afecta inevitablemente a la ciudadanía toda vez que ese Poder del Estado se dedica a temas ajenos a su función primordial.

Por lo que modificar esta situación es fundamental, y para ello es necesario que se realicen reformas a la Constitución Política del Perú, específicamente a su art. 90; siendo imprescindible la participación consciente y razonada de la ciudadanía, y para que ello sea posible la población debe tener conocimiento pleno sobre las ventajas que ofrece el sistema bicameral y las razones que nos invitan a optar por dicho sistema.

Además, el sistema bicameral viene siendo aplicado en casi la totalidad de países latinoamericanos; teniendo como primordial ventaja el contar con Camaras de senadores y diputados que permite un mejor análisis de las leyes que se emiten; como también que las elecciones de los miembros de los organismos primordiales del país se lleven a cabo de manera razonada y sin intereses particulares o grupales, optimizándose de esa manera el rol que la norma máxima del país le otorga al Congreso.

Palabras claves: Unicameral, Bicameral, poderes del Estado, conocimiento, funciones.

ABSTRACT

Historically in Peru the bicameral system reigned; However, during the government of former President Alberto Fujimori and through the approval of the 1993 Political Constitution of Peru, the unicameral system was established, arguing that this would generate greater speed up in the issuance of regulations that the country required to achieve its developing. However, with the passing of time it has been appreciated that this modification, instead of benefiting citizens, has made them a spectator of continuous mistakes and confrontations between the Powers of the State; and that those who make up the unicameral system of Congress are increasingly removed from the role of representation that was granted to them; also appreciating them as a power group that has a personal or group interest, and that this ultimately inevitably affects the citizenry since this Power of the State is dedicated to issues outside its primary function.

So modifying this situation is essential, and for this it is necessary that reforms be made to the Political Constitution of Peru, specifically to your article 90; being essential the conscious and reasoned participation of citizens; and for this to be possible the population must have full knowledge about the advantages offered by the bicameral system and the reasons that invite us to opt for said system.

In addition, the bicameral system has been applied in almost all Latin American countries; having as primary advantage having the Chambers of Senators and Deputies that allows a better analysis of the laws that are issued; as well as that the elections of the members of the primary organizations of the country are carried out in a reasoned manner and without particular or group interests, thus optimizing the role that the maximum norm of the country grants to Congress.

Keywords: Unicameral, Bicameral, powers of the State, knowledge, functions.

INDICE

Datos del autor	03
Título del artículo	04
Resumen	05
Abstract	06
Indice	07
Presentación	08

LA BICAMERALIDAD Y SUS VENTAJAS DE IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ

1. El Parlamento	10
1.1 Antecedentes históricos	11
2. El Unicameralismo	13
2.1 Composición y requisitos de elección unicameral	16
3. La Bicameralidad	18
3.1 Composición y requisitos de elección bicameral	19
4. Sistema en el Perú	21
4.1 Necesidad de retorno a la bicameralidad en el Peru	24
4.2 Poderes del Estado	26
4.2.1 Poder Legislativo	28
5. Análisis	29
. Conclusiones	33
Recomendaciones	34
Bibliografía	35

PRESENTACIÓN

Con el presente artículo disertó sobre: La bicameralidad y sus ventajas para su implementación en el Perú; tema de actualidad al ser defendido el retorno a éste sistema, a fin que el Congreso de la República cumpla a cabalidad su función; toda vez que el sistema unicameral que se mantiene desde 1993 resulta inoperante para las expectativas ciudadanas.

Si bien, el unicameralismo que funciona a través de una sola cámara se instauró con el argumento de hacer mas expedita la labor del Poder Legislativo, ello ha derivado en un Congreso manipulado por el partido o fuerza política que ostenta mayor preponderancia en su conformación, y en una pobreza de disertación legal de sus miembros; contrario al sistema bicameral, donde el Congreso es conformado por dos cámaras, la de senadores y diputados respectivamente, y hace que haya un equilibrio en la expedición de normas legales, así como una mejor relación entre los poderes del Estado.

El abogado constitucionalista Borea¹ señaló que el retorno a la bicameralidad es trascendental para los países democráticos al permitir contar con un Senado que garantice una discusión política seria. Manifiesta que esta modalidad aglutinaría a máximos exponentes de un sistema político de largo alcance, de manera que se evite que el Poder Legislativo actúe considerando sólo las circunstancias del momento; manteniendo una gestión política con visión futurista (p.1).

El ex senador Bernales² indica que cuando imperaba en el país el sistema bicameral, el Parlamento mantenía una mejor producción; la emisión y aprobación de leyes se ejecutaba bajo un trámite más idóneo, siendo positivo la existencia de un debate

¹ Alberto Borea (2018) Es decir, manifiesta que en la actualidad el Parlamento actúa acorde a las circunstancias del momento y de modo alguno considera que la emisión de normas tendrá como misión guiar a las generaciones futuras del país. p.1.

² Enrique Bernales (2018) En tal sentido, cabe manifestar que hasta inicios del siglo XX se registro una tendencia a considerar que la base de la organización y la dinámica de los parlamentos en el Perú eran los parlamentarios mismos en su individualidad. p.6.

político inicial seguido de una discusión ponderada en los aspectos legales, económicos, históricos e incluso académicos (p.6).

Flores Aráoz³ dice que:

El Senado tiene que ser diferente de la Cámara de Diputados, ya que no tendría ningún sentido duplicar trabajos. Debe haber una diferencia de visión: mientras que cada región tiene su diputado, el Senado debe ser elegido por distrito único. Los diputados tendrían una visión local y el Senado una visión integradora y unitaria, afirma (p.4).

Adicionalmente a su labor legisladora, la Cámara Alta podría tener como funciones las ratificaciones y designaciones de las autoridades de organismos constitucionales; no obstante, se opone al nombramiento de embajadores (para evitar lobbies, dijo) y a los ascensos militares. También está a favor de la representación de peruanos en el exterior y que el número de parlamentarios podría ir en aumento. Del mismo modo opina que debería aumentar el número de representantes porque la población peruana está subrepresentada. (p.5).

Como respuesta a los opositores expresa que estos tienen una visión egoísta porque les interesa tener el control político del Congreso, y que las observaciones en que demandaría un mayor presupuesto puede solucionarse racionalizando el gasto (p.5).

Por el contrario el dirigente de Somos Perú Fernando Andrade⁴, expresa ser contrario a la iniciativa que busca restituir el sistema bicameral. Considera que la ciudadanía anhela seguridad en el desenvolvimiento de su vida cotidiana, y que es ahí donde debe centrarse la labor congresal, en lugar de originar nuevos puestos laborales en una entidad que solo sería más onerosa para el país (p.6).

³ FLORES (2018), p.4

⁴ ANDRADE (2013) p.6. A este respecto, la Guía del Congreso manifiesta que si bien la labor congresal entre otras es elaborar leyes, ello no se condice con revisar y analizar leyes que generan un impacto en la sociedad (Guía de Representación para el Congreso de la República, 2011, p.81).

Según Bullard (2019), “el bicameralismo permite que las normas sean promulgadas por grupos que representan a una mayor parte de la población, contando con niveles distintos de representación, permitiendo un trabajo conjunto entre minorías y mayorías” (p.2).

Particularmente, debo señalar que si bien a la población le interesa primordialmente que el Estado le brinde mayor seguridad y se enfoque en asuntos de mayor necesidad; ello no es óbice para que se sientan contrariados por las constantes actuaciones poco democráticas del Poder Legislativo, ya que esta situación desencadena como consecuencia en la afectación al aspecto socio económico del país. Por lo que, sin duda esto ha conllevado a que la ciudadanía se desinterese en participar en la política y que cada vez crean menos en las autoridades por quienes son representados.

Es por ello, que esbozo algunos puntos que estimo de interés, considerando que solo un amplio conocimiento sobre el sistema bicameral y las ventajas que ofrece, permitirá que la ciudadanía opte de manera razonada y consciente por dicho sistema en una futura elección que pudiera efectuarse; procediéndose así a la modificación de la Constitución Política del Perú; y con ello, a que el Congreso de la República cumpla cabalmente con sus funciones y/o finalidades.

A continuación se hará un breve recuento sobre algunos aspectos doctrinarios que ayudarán a sustentar la temática propuesta:

La bicameralidad y sus ventajas para su implementación en el Perú

1. El Parlamento

El Parlamento tal como existe hoy en día indica Rivera (2006), se formó durante el siglo XIX; y actualmente posee dos características primordiales: primero, todo parlamento es un cuerpo representativo, por cuanto a través de él participan los gobernados en las tareas políticas del Estado; segundo, es un cuerpo deliberante, que finalmente asume acuerdos. Estas dos características a veces marchan paralelamente y en

ocasiones son contrarias, debido a que la representación constituye un arma colosal a favor de las mayorías para anular a las minorías, mientras que por el contrario la deliberación se constituye en un arma para las minorías contra las mayorías. Debiendo en consecuencia el Congreso mantener un equilibrio entre la representación y deliberación (p.117).

De acuerdo a Martinez, J (2016) el Parlamento es la institución que representa al titular soberano y también al Poder Legislativo, con potestad en la elaboración de leyes infra constitucionales. El Parlamento patrocina dictámenes y ejerce las funciones políticas fundamentales, supervisando el accionar del Poder Ejecutivo; delibera, enmienda y autoriza la Ley de Presupuesto, al mismo tiempo que lleva a cabo los actos asignados en la Constitución y las Leyes. Pero sobre todo, es el epicentro donde se discuten y legislan los intereses nacionales, por quienes han sido electos desde todos los ámbitos socio geográficos (p.175).

Beetham, D (2006) plantea una definición integral al señalar que:

Es una entidad básica democrática, encarna los intereses ciudadanos en el gobierno y es la institución que muestra la facultad democrática de responder a las necesidades de la ciudadanía, ayudándole a solucionar sus problemas mas acuciantes. Siendo responsable directo de armonizar las desavenencias existentes entre grupos antagonistas, empleando las herramientas que permitan departir arribando a compromisos. Este grupo parlamentario no solo considera normas regulatorias de vivencias actuales, sino tiene en cuenta el acontecer que pudiera darse en el futuro, toda vez, que los cambios histórico sociales se vienen dando en los últimos tiempos de modo raudo. Y, en su rol de control del sistema ejecutivo, vela porque éste cumpla con rendir cuentas a la población (p.1).

1.1 Antecedentes históricos

De acuerdo a Garat (2004)

El origen del parlamento se encuentra en la época del reinado en Europa, en donde los reyes lo convocaban y presidían; cumpliendo básicamente funciones judiciales, económicas y presupuestarias (p.2). Las Asambleas Legislativas

pueden ser unicamerales (monocameralismo), constituidas por una sola cámara o bicamerales (bicameralismo), formadas por dos cámaras. El sistema unicameral fue el primero en surgir, originando posteriormente al bicameral, en la Inglaterra del siglo XIII donde se estableció el parlamento con una Cámara de Lores y una Cámara de Comunes. Cada una de las cuales representaba intereses distintos e incluso contrapuestos, en mérito a las diferencias sociales y económicas de sus componentes; lo que incidía en el logro del control mutuo y equilibrio. En la Cámara Alta se sentaban los representantes de la nobleza y del clero, mientras que en la Cámara Baja se sentaban los representantes de los caballeros y de los burgueses. (p.3)

Para el siglo XV la Cámara de los Lores se había convertido en una Cámara a la que se accedía básicamente por derecho hereditario, cuyos miembros eran convocados mediante una fórmula de citación solemne (writ of summons) y no por elección del monarca. Los Lores temporales pasaron a ser reconocidos como “Pares”, iguales entre sí, aunque con cinco diferentes rangos (duque, marqués, conde, vizconde y barón).

En 1649 una Ley del Parlamento declaró la abolición de la Cámara de los Lores indicando que “Los Comunes de Inglaterra consideraban que la Cámara de los Lores era inútil y peligrosa para el pueblo de Inglaterra”. Fue una desaparición temporal, la Cámara de los Lores volvió a constituirse en 1660, recuperando rápidamente su posición dominante en el Parlamento, que mantendría hasta el siglo XIX. Sin embargo, en este tiempo los Comunes, lograron imponer su preeminencia en materias financieras; así como impulsaron el Bill of Rights de 1689, que establecía la primacía de la autoridad del Parlamento sobre la del rey; quedando asimismo el término “Member of Parliament” (MP), definitivamente asociado a los integrantes de los Comunes (p.3).

A ello, se agregar el hecho que en manos del rey quedaba la siempre abierta posibilidad de agregar tantos miembros en la Cámara Alta como tuviera por conveniente, incluso si no fuera con otra finalidad más que la de doblegar la voluntad de la Cámara a base de aumentar el número de Lores “obedientes” en el momento oportuno (p.4).

En la actualidad, la Cámara de los Lores en Inglaterra, sigue siendo una Cámara que no se elige mediante elecciones, de cuyos 700 miembros, 92 son pares con derecho hereditario y el resto miembros vitalicios cuyo nombramiento es prerrogativa de la reina; enfrentada a la posición que demanda un Senado totalmente elegido, sin olvidar que un número respetable de miembros de los Comunes votarían sin dudar a favor de la pura y simple supresión de la Segunda Cámara. Debe destacarse también el hecho que algunos miembros de la Cámara desempeñan funciones en el Ejecutivo. Los Ministros deben tener asiento en alguna de las dos Cámaras del Parlamento y, de acuerdo con la Ministers of the Crown Act de 1937, al menos tres de los miembros del Gabinete, aparte del Lord Canciller, deben pertenecer a los Lores. Se resalta el hecho que los miembros de la Cámara de los Lores no reciben un salario establecido, sino se les reconoce compensación por gastos, siempre y cuando asistan a las reuniones y; no tienen ningún tipo de inmunidad, sino son tratados como cualquier ciudadano.

De acuerdo a Ahumada (2005) la Cámara se ha ganado el prestigio de ser una Cámara experta en diversas y muy importantes materias, por lo que se le considera un órgano más técnico que político, lo que pone de relieve sus funciones consultivas y de supervisión sobre sus funciones legislativas y decisorias. (p. 25)

El sistema bicameral dice Garal (2004) se extendió por casi toda Europa, los países que lo adoptaron, lo modificaron según particularidades de cada Estado, y una vez que formó parte del sistema político, evolucionó y se desarrolló en la medida en que se transformaron las sociedades europeas, hoy es el sistema predominante en Europa (p.3).

Esto último, en mérito a que propugna el cumplimiento de la función representativa y se constituye en los pesos y contrapesos, así como el control de calidad y estabilidad en la producción legislativa.

2. El Unicameralismo

El unicameralismo consiste en el sistema congresal integrado por una cámara. Generalmente quienes ostentan esta modalidad son países de reducida geografía y población; hecho que influye para que se considere que la existencia de otra cámara

carezca de utilidad, ya que duplica no sólo el número de participantes, sino también que resulta oneroso mantenerla.

Se constituye cuando el Parlamento esta conformado por una sola cámara, caracterizada por desempeñar funciones parlamentarias de forma integral, tal como sucede en nuestro país, de acuerdo al art. 90° de la Constitución Política, que especifica la composición congresal como cámara única.

“Artículo 90°.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio”.

Una de las falencias primordiales que ha ostentado el sistema unicameral es que sus sesiones consideran como puntos de estudio temas ajenos al interés nacional, actuando de acuerdo a la “coyuntura” del momento; o bien porque han prevalecido sus intereses partidarios. En tal sentido, lo que se validan no son temas importantes o prioritarios para la ciudadanía en su conjunto, sino se discuten temas preponderantes en los dietarios particulares de alguno de sus miembros, con la finalidad de obtener réditos individuales”⁵

Se aprecia asimismo, una utilización desmedida en exonerar la segunda votación; lo que ha llevado a criticar que se ha sobrepasado la obligatoriedad que debía tener al no respetarla o acatarla, por el contrario se exonera en más del 90% de los casos, privando a

⁵ ALVAREZ (2018), p. 148. Este hecho también es ratificado por Cuadros (2017) quien señala: “Aun cuando los congresistas son elegidos como representantes de sus regiones, resulta evidente que una vez instalados en el hemiciclo responden más a los intereses partidarios que a los intereses que sus regiones puedan tener. Lo que sí prevalece, y lo acabamos de señalar, son los factores de interés, esencialmente políticos que pueden, en el fondo, esconder intereses económicos” (p.15).

los diversos procesos que sean analizados en forma debida. Como ejemplo en el periodo comprendido en los años 2006-2011, se exoneraron 572 dictámenes que necesitaban de dicho proceso. Tan solo se atendió aplicando una segunda votación a 54 dictámenes, que es una cifra irrisoria.

A ello, debe agregarse la insuficiente discusión de cada uno de los proyectos de ley en las comisiones ordinarias; existiendo certidumbre que las personas que las conforman no se preocupan en indagar, instruirse y elaborar su intervención en el debate, lo que genera que solo se cumplan formalmente con preceptos que facilitan que la mayoría sean convertidas en leyes, a pesar que su concretización carezca de plan alguno y de objetivos nacionales o institucionales.

Asimismo continua indicando Alvarez (2018) que:

Una de las funciones primordiales que elevan la importancia del Poder Legislativo es la función que tiene de deliberar y constituirse en el canal de las aspiraciones ciudadanas y las políticas del gobierno (p.146).

Debemos tener también en cuenta que entre sus funciones posee las de postular, nombrar y ratificar a figuras preponderantes del buen funcionamiento público, es decir del Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Directorio del Banco Central de Reserva y Superintendente de Banca y Seguros; pudiendo incluso encargarse de su remoción en caso se encuentren incursos en lo especificado por la Constitución. Lastimosamente esta facultad viene siendo utilizada de manera oprobiosa y guiada por el favoritismo. Todo ello lleva a que el parlamento sea una institución minimamente aprobada y respaldada por la opinión publica; la que no se halla representada, sintiendo que sólo buscan provechos personales, contando con sueldos y prebendas que no quieren perder, buscando mantenerse en este Poder del Estado pese a no estar preparados para ello. Lo que me lleva a plantear las siguientes formulaciones:

¿Resulta conveniente la implementación del sistema bicameral en el país por las ventajas que presenta?

Siendo en consecuencia el objetivo general: Identificar si es conveniente la implementación del sistema bicameral en el país por las ventajas que presenta.

La realización de la presente investigación se justifica, en que existen criterios razonables que respaldan el retorno al sistema bicameral en el país; teniendo en cuenta que el sistema unicameral se ha convertido en una fuente de irregularidades y de actuaciones congresales poco democráticas, que conducen a la falta de representatividad de la ciudadanía y al desprestigio congresal,

Asimismo, permitirá también que ampliemos y difundamos al sistema bicameral, de manera que la ciudadanía tenga conocimiento sobre dicho sistema.

2.1 Composición y requisitos de elección unicameral

De acuerdo a la manifestación de Guardiola, G (2014):

Para quienes defienden el unicameralismo sustentan su posición en el hecho que ambas cámaras son similares respecto a las funciones que tienen, así como el tiempo de duración; es decir, constituyen una sola unidad que se ha separado en la práctica en dos; asimismo no poseen procedimientos distintos, siendo incluso originadas por unas mismas demarcaciones y listas electorales (p.105).

Igualmente de acuerdo a la tesis de Carl Schmitt citado por Gimenez (2016):

La democracia no se aviene con la existencia de dos cámaras. Del análisis deduce que para un país democrático la existencia de la bicameralidad se debe porque los miembros de la segunda Cámara cuentan con características propias: conocimiento, dominio, edad, experiencia en temas trascendentales, y sobre todo con capacidad de entendimiento y tolerancia; lo cual al existir todo ello vulnera el principio de igualdad que compete a todos los ciudadanos, y que en definitiva es una razón para no ser considerada en los sistemas legislativos. (p.758)

Por lo que, siguiendo esa línea, diversos países han optado por acogerse al sistema unicameral, y cada uno de ellos lo ha adecuado con determinadas particularidades según sus características. Así podemos vislumbrar por ejemplo que:

En Costa Rica, su sistema legislativo es unicameral conformado por cincuenta y siete diputados que han sido elegidos por cada una de sus provincias, a fin de que ostenten el cargo por un periodo de cuatro años, no pudiendo ser reelectos de manera sucesiva, según informa Sanchez (2007). Asimismo, detalla cada uno de los requisitos que debe cumplir para su elección, considerando entre ellas ser costarricense de nacimiento o bien por haber vivido un mínimo de diez años en el país, habiendo previamente requerido y obtenido la nacionalidad; además de contar con un mínimo de veintiún años de edad (p.113).

En el caso de Ecuador, su ordenamiento constitucional establece un sistema unicameral, cuyos miembros son conocidos como asambleístas; quienes se caracterizan por ser elegidos mediante votación en todo el país, y permanecen en el cargo durante cuatro años. Tienen en cuenta además el número poblacional obtenido en el censo que realizan cada 10 años, de conformidad con el art. 126, CRE. Los requisitos electorales son:

1. Que hayan nacido y hayan sido registrados en el país.
2. Poseer el íntegro de sus derechos.
3. Contar con un mínimo de 25 años y;
4. Ser originario de la provincia por la cual se postula o vivir en ella de manera ininterrumpida por un mínimo de tres años previos al periodo electoral. (art. 127, CRE).

En el caso de Honduras también su sistema es unicameral, su Congreso está conformado por 128 diputados, cada uno de los cuales cuenta con un suplente igualmente elegido por departamento (art. 202, CRH). Su forma de elegir se basa en el sistema proporcional y cocientes electorales (art. 2, LEOP); el cual se obtiene de la división de población obtenida en el censo y el número fijo de diputados propietarios. En la publicación que se hace para las elecciones, se especifica la cantidad de representantes a elegir por cada Departamento o Municipio (art. 192, LEOP).

Este país considera que los diputados deben ser:

1. Natural de Honduras.
2. Contar con 21 años como mínimo.
3. Poseer incólume su derecho participativo.
4. Ser civil.
5. Ser natural del departamento.
6. Haber nacido en la zona por la cual se postula o vivir en ella un mínimo de 5 años previos a la postulación. (art. 198, CRH).

3. La Bicameralidad

Se entiende genéricamente por sistema bicameral según Reynoso, D (2010): “al Congreso que requiere de las dos cámaras y no de una, para que pueda procederse a la aprobación de proyectos o leyes”. (p. 18).

La bicameralidad entonces consiste en que dos cámaras que conforman el Congreso sean quienes de manera conjunta aprueben los proyectos o iniciativas de ley que se elaboren.

En la actualidad en Latinoamérica la mayoría de países ostentan un sistema bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Haití, México, Paraguay y Uruguay; hecho que no acontece con Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador y Nicaragua, quienes hasta antes de retornar al sistema democrático contaron también con un sistema bicameral; entendiéndose por bicameralidad al sistema cuyos congresos requieren que ambas cámaras sean quienes aprueben un proyecto o iniciativa de ley⁶.

Cámara, L (2008)⁷ indica que:

⁶ Reynoso (2010), p.10

⁷ Cámara (2008) p. 13. Esta posición es contrapuesta por Grundberger (2019), quien en su participación en el LXXXVI sesión de Cátedra Perú: “Reflexiones sobre el rol de la Bicameralidad en el sistema democrático” desarrollada por la Universidad San Martín de Porres, indica: “lo más importante es que cuando se diseñe una segunda Cámara, sea un verdadero complemento de la primera, es decir una lógica distinta, para hacer un cambio y mejorar el sistema democrático” (parr.19)

El fundamento de la bicameralidad lo constituye el hecho que obliga a una disertación y conciliación entre ambas cámaras, de modo que se obtenga un equilibrio que beneficie y obtenga un mejor compromiso (p.14).

Es decir, el hecho que la bicameralidad cuente con dos cámaras, hace que se halle un equilibrio entre ambas, haciendo que no se actúe con desproporción, sino que por el contrario se cumpla con los compromisos que les son inherentes. Entre otras particularidades que ostenta el sistema bicameral, podemos mencionar:

- Que posibilita haya una mejor relación y/o coordinación entre los poderes del Estado.
- Garantiza un criterio justo y responsable de la democracia.
- Que favorece a la doble ponderación o cotejo de los preceptos, con la finalidad de obtener una mejor legislación.
- Que evita excesos y apasionamientos por parte de los Congresistas en el cumplimiento de sus funciones; entre otras.

En Latinoamérica casi todos los países aplican este sistema; aún cuando son disímiles en su estructura, proceso electoral, facultades, poderes y en sus requisitos para integrarlo.

3.1 Composición y requisitos de elección bicameral

En los países de Argentina, Bolivia, Brasil los legisladores son elegidos por un periodo de cuatro años; en República Dominicana su Congreso está conformado por 190 diputados y 32 senadores; y en Haití su Senado sesiona de forma permanente y está integrado por 30 senadores, 3 por cada departamento que se renuevan por tercios cada dos años, tiene 118 diputados, uno por cada circunscripción los cuales se renuevan cada cuatro años.

México por su parte cuenta con un Congreso conformado por 500 diputados de los cuales, 300 son elegidos mediante el voto directo en cada uno de los 300 distritos del país y los 200 restantes se eligen bajo el principio de representación proporcional; cuenta

con 128 senadores, de ellos 64 son elegidos por mayoría relativa, 32 que son asignados al candidato propietario de la fórmula que es primera minoría y los otros 32 restantes se asignan por representación proporcional.

En los países mencionados anteriormente predomina el bicameralismo en donde los miembros congresales del Senado son elegidos mediante el sistema de representación territorial de cada uno de sus departamentos, provincias o regiones; y, los diputados mediante el sistema representativo proporcional conocido como método Hare.

Sin embargo, se debe tener presente que en los casos de Argentina, Brasil y México, que ostentan un sistema bicameral, éstos países están compuestos organizativamente por estados federativos. Así, en el caso de Argentina, el art. 5 de su Constitución señala expresamente que: “cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano”. (p.1). Asimismo el art. 45 indica que: la Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, considerados como distritos electorales de un solo estado. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Aclara su art. 46 que los diputados para la primera legislatura se nombran en la forma siguiente: por la Provincia de Buenos Aires, doce; por la de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; por la de Corrientes, cuatro; por la de Entre Ríos, dos; por la de Jujuy, dos; por la de Mendoza, tres; por la de La Rioja, dos; por la de Salta, tres; por la de Santiago del Estero, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de Santa Fe, dos; por la de San Luis, dos; y por la de Tucumán, tres (p.6).

En el caso de la República Federativa de Brasil, el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Según su art. 45 la Cámara de Diputados está conformada por representantes del pueblo, elegidos mediante sistema proporcional, en cada estado, en cada territorio y en el Distrito Federal. Cada territorio elige a cuatro diputados y cada Estado y distrito federal a tres senadores. (p.59).

Y del mismo modo, en el caso de México, el art. 40 de su Constitución señala que: El pueblo mexicano se ha constituido en una República representativa, democrática, laica y federal, conformada por Estados libres y soberanos en su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación.

Por otro lado, en los países de Paraguay, Uruguay, Colombia y Chile la elección de los miembros del Congreso no se basa en la representación territorial, en éstos países son elegidos por un distrito electoral único nacional, repartiéndose las bancas de manera proporcional, y de acuerdo a las votaciones alcanzadas por el método d'Hont.

Siendo necesario destacar que el común denominador para ser elegido legislador en los diferentes países que se han mencionado, es la ciudadanía, la edad y residencia; requiriéndose una edad mayor para el caso de senadores. Mientras que la edad mínima para ser considerado elegible como diputado es de 21 años en los casos de Brasil, Chile, México; y, de 25 años en los casos de Argentina, Colombia, República Dominicana, Haití y Uruguay; debiendo destacarse que en el caso de Chile para integrar la Cámara de Senadores tiene como requisito la edad de 40 años; en Bolivia, Brasil y Paraguay es 35 años de edad⁸

4. Sistema en el Perú

Sobrevilla, N (2020)⁹ señala históricamente que:

El primer Congreso Constituyente peruano tuvo solo diputados, elegidos para todas las provincias, incluidas las que se mantenían bajo el control de la corona. Este sesionó por primera vez en setiembre de 1822, y en diciembre las bases para la primera Constitución establecieron en el artículo 16 que “habría un Senado central, compuesto de individuos elegidos por las provincias, dos por cada una”, haciendo notar la inspiración en el sistema estadounidense .(parr. 4)

Esto se mantuvo en la Constitución de 1823, cuando se decidió que los diputados servirían por cuatro años y los senadores por doce, donde la renovación se haría

⁸ Reynoso (2010) p.13ss.

⁹ Sobrevilla (2020), parr. 4.

por tercios y mitades respectivamente. Los diputados debían ser ciudadanos en ejercicio, mientras que los miembros del Senado, llamado conservador, debían además tener una propiedad o ser profesores, gozando de un prestigio de persona proba, incorruptible e ilustrada en alguna actividad pública.(parr. 5)

En el Perú, a lo largo de su historia, han estado vigentes doce constituciones, desde la de 1823 hasta la que rige actualmente de 1993 y; la mayoría de ellas establecieron un sistema bicameral; así tenemos la de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933, hasta la última de 1979, la misma que fundamentaba que deben existir dos cámaras dentro del Parlamento, donde en una ellas sus integrantes son denominados diputados, estimados en calidad de apoderados de la ciudadanía, al haber salido victoriosos según los cómputos del organismo electoral designado para tal fin; y se encargaban de representar los intereses comunes del pueblo que los elige y del grupo político al que representaban; y el segundo grupo constituido por senadores, conformado por lo más selecto del país, por lo que se les denomina grupo de primer orden, participantes de la elaboración, aprobación o anulación de las normas. Estas cámaras funcionaban de manera independiente, teniendo funciones diferenciadas. Así, el Senado ratificaba o nombraba a varios funcionarios de importancia para la organización estatal, mientras que la Cámara de Diputados podía interpelar y censurar a los ministros. Se le suele comparar con la asamblea patricia imperante en la antigua Roma, conformante del consejo supremo.

Ahora bien, la aplicación del bicameralismo ha perdurado en los países que mantienen una democracia consolidada que adhiere un compromiso institucional de doble discusión y revisión de las leyes; y, donde las diferencias intercamerales son relativamente pragmáticas: es decir, el hecho que un proyecto de ley o una iniciativa se dirija y retorne de una cámara a otra es un signo de que el mecanismo de “frenos y contrapesos” funciona. Sin embargo, en las democracias en proceso de consolidación o con marcada fragilidad, como en el caso peruano, la acción bicameral llega a considerarse como un obstáculo a las reformas, que aumenta la impaciencia de los actores políticos que desean resultados y transformaciones aceleradas.

De manera que, cuando los actores están dominados por el sentido de urgencia, los métodos de decisión bicameral contribuyen a encarecer los costos de información, negociación y transacción de las decisiones.

Ciertamente, es conveniente enfatizar entonces que el sistema bicameral que imperaba en el Perú, fue derogado en el año 1992, al ser reformulada la Constitución por el entonces gobernante Ing. Alberto Fujimori. Este hecho no guardaba concordancia con una ideología política determinada, obedeciendo básicamente a la oportunidad política.

Nolte (2002) sostiene que:

La razón de la abolición de la Cámara de Senadores en los países de Venezuela y Perú, se debió a los intereses personales de los presidentes Fujimori y Chávez con el fin de mantener el control o poder; así como el hecho de que la representación municipal, provincial y de las comunidades no estaba debidamente acoplada. Agregándose a ello, el dominio que mantenían los grupos partidarios y miembros de ambas cámaras que en la práctica no mostraban diferencias en su composición y actuación” (2002:14).

En el Perú el Poder Legislativo es el ente encargado de proporcionar el mantenimiento de la democracia, valiéndose para ello de su estructura organizacional. Cubriendo lo manifestado por la Constitución Política en su artículo 90° respecto a la existencia de una sola cámara.

No obstante, con el transcurrir del tiempo, con partidos políticos débiles y/o inestables, de los que se vienen conformando Congresos cada vez más deslegitimados y con menos credibilidad, con congresistas incursos cada vez más en actos de corrupción, y en donde las leyes tienen nombre propio o se dan entre gallos y medianoche; y, usualmente con tintes netamente político partidarios, la población exige un mejor control y transparencia, estimando que ello se alcanzará mediante el retorno a la bicameralidad; es decir, un Congreso donde exista una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados, que en su conjunto representen a los peruanos.

4.1 Necesidad de retorno a la bicameralidad en el Perú

Existe desconocimiento por parte de la población peruana en relación al sistema bicameral, debido al tiempo transcurrido desde el cual nos alejamos de dicho sistema (26 años); manteniéndose entonces desde 1993 el sistema unicameral, y que en la actualidad, por la situación que atraviesa nuestro Congreso de la República, por la inoperatividad en sus funciones, por las relaciones truncadas que éste mantiene con los otros poderes del Estado; y congruentemente, por el perjuicio que se le ha ocasionado a nuestra sociedad; resulta pertinente que la ciudadanía conozca las ventajas del sistema bicameral, a fin de que se instaure nuevamente en la Constitución Política del Perú.

Díaz (2016)¹⁰. Indica la necesidad de un cambio radical y extremo en el Congreso de la República, dado que la modalidad o sistema unicameral imperante ha colapsado y generado la repulsa de la población. Siendo necesario en consecuencia, retornar al modelo bicameral, que de un modo u otro logrará un mejor análisis y proyección de la labor parlamentaria que beneficie a quienes son representados.

Miranda (2014)¹¹. En el estudio sustentado en la Universidad Antenor Orrego. Señaló como su objetivo general: Determinar las razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral, para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República. Como métodos empleo el analítico, sintético, deductivo y exegético. Siendo sus conclusiones:

1. Que las funciones establecidas para el Congreso de la República no vienen siendo llevadas a cabo por sus integrantes, lo que hace necesario se implemente el sistema bicameral, que optimizaría la función otorgada por la Constitución a este poder estatal.
2. El hecho de que las comisiones parlamentarias estén reglamentadas, no soluciona el incumplimiento de las funciones de los legisladores, quienes a la fecha no representan, no legislan, ni eligen y se han organizado bajo el sistema unicameral; el que ha conllevado

¹⁰ DIAZ (2016), p. 12. Tal como se aprecia es un defensor del cambio del sistema unicameral al bicameral.

¹¹ MIRANDA (2014), p. 5. Este estudio empleo el método analítico, deductivo, sintético, exegético, histórico, comparativo. Contando con la participación muestral de 15 personas entre especialistas y parlamentarios.

a un incremento desbordado de las comisiones, que en el año 1993 eran 16 y en la actualidad son 23; hecho que no se presenta en un sistema bicameral, donde una segunda Cámara asume funciones que permiten satisfacer los requerimientos nacionales, optimizando el rol que la Constitución ha otorgado al Congreso de la República.

Del análisis efectuado podemos mencionar en relación a ambos sistemas:

UNICAMERALISMO	BICAMERALISMO
<i>Ventajas</i>	<i>Ventajas</i>
Menor costo económico Rápida coordinación Evita duplicidad de trabajo y tiempo	Garantiza un criterio justo y responsable de la democracia. Una cámara sirve de contrapeso a la otra. Evita los excesos y apasionamientos. Favorece la doble ponderación o cotejo de las medidas, lo que a su vez produce mejores resultados y redundancia en mejor legislación. Dificultad en corromper dos cámaras que una. Hace posible la organización.
<i>Desventajas</i>	<i>Desventajas</i>
No es contenido en sus excesos, porque se considera siempre suficiente. Puede emitir leyes controvertidas por su carácter inconstitucional, por arbitrarias e inconvenientes. Emisión de leyes sin mayor debate. Delegación de sus facultades al Poder Ejecutivo. Falta de investigaciones serias.	Retraso del proceso y elaboración de leyes. Genera poca efectividad. Genera la burocracia. Despilfarro del tesoro público. Lenta adopción de decisiones trascendentes.
Países: Costa Rica, Guatemala, Panamá, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú.	Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay;

Fuente: Elaboración propia

Desarrollaremos brevemente algunas ventajas de la bicameralidad:

- ✓ **Garantía de un criterio justo y razonable de la democracia.-** Facilitará un debate político alturado, donde se adoptaran medidas analizadas y/o consensuadas entre ambas cámaras, procurando la atención a las demandas de la ciudadanía y el desarrollo del país
- ✓ **Una cámara sirve de contrapeso a la otra.-** El Senado actuaría como ente de reflexión y control sobre las medidas y/o leyes aprobadas por la cámara de diputados; para lo cual se tendría establecer un sistema bicameral asimétrico; es decir, que ambas cámaras sean y tengan funciones diferentes.

- ✓ **Evita excesos y apasionamientos.-** En Congresos que cuentan con legisladores en gran medida de un solo partido político y, ante los excesos y predominios que éstos podrían tener; con la existencia de dos cámaras se articula un control de una sobre la otra, de manera que se obtenga un equilibrio en el Poder Legislativo y consecuentemente en los otros poderes del Estado.
- ✓ **Favorece a la doble ponderación o cotejo de las medidas.-** Al existir dos cámaras se tendrá el tiempo suficiente y la capacidad para que la cámara alta o Senado cumpla a cabalidad su función revisoría sobre las leyes o proyectos de ley que fueron aprobadas a priori por la cámara baja o cámara de diputados; de manera que se eviten decisiones precipitadas, poco meditadas; obteniéndose leyes de calidad y mejores resultados.
- ✓ **Dificultad para corromper dos cámaras.-** Con la instauración del sistema bicameral y por ende del Senado, se evita que una sola cámara actúe como juez y parte a la vez ante la eventualidad de un juicio político o antejuicio; es decir, que en su labor de fiscalización y control la cámara baja organiza y tramita las acusaciones, mientras que en la cámara alta se resuelven las mismas.
- ✓ **Hace posible la organización.-** Permite la división de trabajo, ya que las tareas y/o funciones de ambas cámaras son diferentes; mientras que el Senado tendrá un alcance nacional, es decir una política de Estado, como por ejemplo encargándose del nombramiento de altos funcionarios; la Cámara de Diputados tendrá una visión más regional, más localista, que tendrá a su cargo las tareas de la política ordinaria, es decir, temas del día a día, de la conyuntura que se expresarán en decisiones y leyes.

4.2 Poderes del Estado

Gordillo (2014) cita a Montesquieu, quien parte de la hipótesis que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, lo que le hace concebir la famosa teoría de separación de poderes como garantía de la libertad. Por ello, propone que a fin que el poder contenga al poder, deba dividirse el poder estatal, oponiéndole partes para que se refrenen

recíprocamente; logrando ese objetivo con la distribución de las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas (p.83).

Villanueva (2014) nos dice que:

Las doctrinas constitucionales francesa y anglosajona fueron quienes iniciaron la puesta en práctica la división de poderes; por el enfrentamiento al poder omnipotente que ostentaba una persona. A este efecto, la Constitución Política de Francia detalló esta división en: Poder Legislativo conformado por la Asamblea Nacional, el Ejecutivo representado por el rey y el Judicial por jueces que eran elegidos por la ciudadanía. Surge así una modalidad de gobierno, que une la monarquía limitada por la Constitución, que posteriormente devino en el sistema parlamentario (p.137).

Es así que, la mayoría de países han introducido el principio de la separación de los poderes, tratando de mantener la teoría de Montesquieu: el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; el que juzgue no las haga ni las ejecute. Surgen así los criterios de legislación, administración y justicia; o función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional; que se hacen conocidos como órganos principales del Estado: “Poder Legislativo”, “Poder Ejecutivo” y “Poder Judicial”.

Aclara Gordillo (2012) al decir que:

Se denomina división de poderes al hecho que cada uno de estos tiene delimitadas funciones específicas, de manera que la división de poderes es la división de funciones, ordenado por la separación de instituciones. Se fundamenta entonces, el origen que para que el poder contenga al poder, para que no haya absolutismo, es necesario que el poder del Estado sea ejecutado por órganos diferenciados (p.61).

Podemos decir entonces, que la división de poderes busca mantener el equilibrio que necesita el Estado para el cumplimiento eficaz y efectivo de sus funciones; y que si bien son autónomos, ello no implica que deban existir desconciertos o enfrentamientos

en cuanto a las tareas que les corresponde a cada uno de ellos, sino mas bien, que éstos tengan un ánimo de colaboración y/o contribución en el trabajo coordinado que deben realizar en beneficio al país.

4.2.1 Poder Legislativo

Durante la etapa final del siglo XX, este Congreso fue elegido según el sistema de distrito único nacional; es decir, cada partido u organización política presentaba solamente una lista de candidatos, por la cual se votaría en todo el país. No había congresistas elegidos por regiones, departamentos o provincias, a cada uno de ellos lo elegía todo el Perú.

Antes de la Constitución Política de 1993 el Perú tenía dos cámaras; es decir, contemplaba el sistema bicameral conformado por senadores y diputados, ambos con funciones distintas. Sin embargo, la dación de la Carta Magna antes citada, hizo que se cambiase y sólo se tenga una Camara, estableciéndose así el sistema unicameral.

En la Constitución que nos rige actualmente, el Congreso mantiene el sistema unicameral, esto es, que tiene una sola Cámara de 130 representantes para la nación; debiendo indicarse que en los artículos 90° al 109° de esta norma máxima están especificadas sus atribuciones congresales. La estructura de este organismo está normada por el Reglamento Congresal, en donde se detalla la labor que deben efectuar los congresistas como también los órganos de apoyo, es decir asesores y personal administrativo.

Especifica Alvarez (2018) que:

El Congreso actúa de acuerdo a las facultades que le ha otorgado la Constitución y normatividad, específicamente el art. 102°, a efecto de que cumpla las tareas competentes para un país democrático en el que rige el Estado de Derecho. Todo ello con la finalidad de lograr la mejora de la ciudadanía; así como controlar la labor del Poder Ejecutivo (p.2).

De tal forma que, el Poder Legislativo es trascendental en los países democráticos, ya que es a quien se le encomienda el poder normativo del pueblo, que a través de sus representantes y de la función legislativa que se le atribuye, dictamina las normas que regirán su vida jurídica y que inciden a la vez en la vida de la ciudadanía en su conjunto.

En efecto, se aprecia en la labor que desempeña el Congreso, que los proyectos de ley son discutidos en las comisiones legislativas, y que luego pasan a debatirse en el pleno con la finalidad de que sean aprobadas con la mayor celeridad posible para su posterior promulgación. No obstante ello, si bien dicha labor puede resultar beneficioso desde el aspecto de la celeridad, dicha situación también puede devenir en perjudicial, ello desde el ámbito reflexivo, ya que las leyes promulgadas muchas veces carecen de sustento y de un análisis profundo que generan o causan efectos contraproducentes en la sociedad y en el país.

5. Análisis

Dargent, Eduardo¹² está de acuerdo con el retorno al bicameralismo, al considerar que ello puede ayudar a mesurar los inconvenientes que se presentan en la actividad congresal, de manera específica, en la solución de las negociaciones que se tienen que llevar a cabo, al haber sido elegidos los representantes por circunscripción regional. Sostiene sin embargo, que ello no hará cambiar la percepción de inoperatividad y desprestigio que tiene desde hace mas de una década el Congreso peruano, pero que si mostrará la intención de cambio y mejoramiento.

Tambien para Torres, Alfredo¹³ la bicameralidad constituye una modificación útil que permitiría la revisión y corrección de leyes que se hacen sin ningún análisis o sustento, originadas justamente por la existencia de una sola cámara. No obstante, la población muestra disconformidad a su retorno, fundamentalmente por el incremento económico y el número de miembros que congregaría.

¹² Eduardo Dargent (2018), p. s/n. En consecuencia, coincide con las diversas posturas mencionadas que tienen una tendencia a favor del bicameralismo en el Perú.

¹³ Alfredo Torres da su opinión especializada conjuntamente con Dayert, citado previamente.

Requena Jose¹⁴, se muestra escéptico sobre el cambio de la unicameralidad a la bicameralidad, pese al consenso técnico de tal conveniencia que desde tiempo atrás viene considerándose; ello porque estima que no hay evidencia científica que garantice su ventaja para una mejor legislación o representatividad; sin embargo, considera importante el hecho que se considere la sugerencia de una representación territorial.

Debe resaltarse la posición pública del Dr. Zavala Gerente de la Cámara de Comercio de Lima (2018) que desde el 2005 está de acuerdo con restablecer la bicameralidad, pero sin generar mayores gastos burocráticos. Además, se deben exigir requisitos mínimos para ser elegido diputado y senador, que garanticen idoneidad para el cargo y la calidad de la producción legislativa¹⁵

Particularmente, estoy de acuerdo con el retorno a la bicameralidad, porque considero que dicho sistema sería mas beneficioso para el funcionamiento de nuestro Poder Legislativo; pese a que con la instauración de dicho sistema podría suponerse un incremento en el gasto que generaría la instalación de otro número significativo de legisladores; lo cual ciertamente no está comprobado, teniendo en consideración que anteriormente contamos con un sistema bicameral que fue más austero en comparación con el sistema unicameral que nos rige actualmente; y que si fuera el caso, bien podría ser resuelta dicha apreciación de manera apropiada, con una mejor distribución del presupuesto que se le asigna al Congreso y con la reducción de los actuales costos y/o eliminación de gastos superfluos con los que la ciudadanía no está de acuerdo, por ejemplo: adquisición de bienes sobrevalorados, contratación innecesaria de personal, sueldos exorbitantes, compra excesiva de bienes, etc.

Por lo que, dejando a salvo lo señalado en el párrafo precedente; estimo que la bicameralidad contribuirá con un mejor análisis y control de los proyectos de ley, que tengan como finalidad beneficiar a los intereses del país; de manera que se evite la emisión de leyes precipitadas que carezcan de sustento y de un debate político de altura; como por ejemplo: La Ley que suprime la inmunidad parlamentaria y la imposibilidad de

¹⁴ José Requena muestra su incredulidad en el artículo: Las claves del referéndum.

¹⁵ Victor Zavala (2018), p.10

postular a quienes tienen sentencias por delitos dolosos. Es decir; se podría investigar y, de ser el caso, procesar judicialmente a aquellos congresistas que incurran en algún delito; ello sin tener que contar previamente con la autorización del Congreso. Asimismo, se podría realizar una mejor evaluación y/o revisión de las hojas de vida de los postulantes a cargos congresales, eliminando a aquellos que tienen algún tipo de sentencias, cuestionamientos y/o antecedentes que hagan generar sospecha en cuanto a su idoneidad.

Además, porque tal como lo manifiesta Bernalles¹⁶ el retorno a la bicameralidad es una necesidad si se desea cumplir con la democracia representativa, ya que no es cierto que es un gasto innecesario como se le desea presentar, sino que el sistema bicameral permite cumplir cabalmente con una representación y una función legislativa de calidad, acorde a las exigencias ciudadanas.

Sobre la representación y de acuerdo a lo señalado por Actualidad (2019); si consideramos que para el año 2020 el Perú cuenta con 24.000.000 de electores y nuestro Congreso de la República está conformado por 130 congresistas, se estima que cada uno de ellos deberá de representar a 184 615 electores; de manera que el número de los representantes es reducido en relación al número de representados y por ende, la cercanía, la comunicación y las relaciones entre ambos será casi nula; ya que el viaje de representación por una semana no es suficiente al no poderse tener contacto ni con el 10% de los ciudadanos, lo que hace que estos se sientan utilizados y no atendidos en sus requerimientos.

En cuanto a la legislación; sobre las premisas de duplicidad de leyes y/o imposición de los senadores, se considera que las mismas no se ajustan necesariamente a la verdad, ya que ambas tienen funciones distintas; así los diputados se encargan de la emisión de leyes ordinarias, del día a día; mientras que los senadores son quienes esclarecen e iluminan el debate político de leyes, que resuelven grandes problemas del país en base a la discusión alturada, de calidad y generando formación política del ciudadano; debiendo encargarse asimismo, de la reforma de la Constitución y el nombramiento de altos cargos, como por ejemplo: Tribunal Constitucional, Banco Central de Reserva, Superintendencia

¹⁶ Enrique Bernalles (2018) p.8

de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, Junta Nacional de Justicia (entidad de la cual nace el Poder Judicial y que reemplaza recientemente al Consejo Nacional de la Magistratura, mellado por los nombramientos que hizo), ascenso de miembros del ejército (que igualmente ha merecido censura); asimismo, encargándose también de fiscalizar al Poder Ejecutivo mediante las Comisiones que forma para tal efecto, valiéndose de todas las facultades que le han sido concedidas, pero debiendo llevarlas a cabo respetando la presunción de inocencia y el debido proceso; sin excesivas demoras que beneficien a los involucrados y sin el ánimo de persecución política.

Asimismo, a la luz de los constantes enfrentamientos que tuvieron en los últimos años los poderes del Estado (Legislativo- Ejecutivo), y que en definitiva dicha situación menoscaba la labor que desempeñan dichos organismos. La instauración del sistema bicameral, influiría también en una mejor relación del Poder Legislativo con los otros poderes del Estado; es decir, sus relaciones serían más armónicas y propicias, encaminadas a una cooperación y/o colaboración mutua en aquellos asuntos que requieren la atención de dichos organismos en conjunto; facilitándose a la vez, el ejercicio de las funciones que les corresponde a cada uno de ellos, y velando por el avance y los intereses del país.

Además, políticamente el retorno a la bicameralidad podría coadyuvar a la estabilización de los partidos políticos u organizaciones democráticas; puesto que estos son los encargados de presentar candidaturas para ocupar diferentes cargos públicos, entre ellos los de congresista, y que en la actualidad vienen atravesando una gran crisis de representatividad; por ende, resulta acusante que en la interna de dichas organizaciones se realicen cambios, como aquellos que permitan tener cuadros de quienes puedan ser elegidos para postular al Congreso, ya sea como diputados o senadores, y que para ello deben de cumplir ciertos requisitos mínimos que garanticen la idoneidad, aptitud y/o capacidad para postular; en ese sentido, deberán de elegir a los candidatos que los representarán, teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos que se exigen tanto para senadores como para diputados.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto se concluye que:

1. El sistema bicameral permite el más profundo estudio y análisis de las leyes que se emiten; es decir, posibilita la ejecución de un control de calidad y estabiliza la producción legislativa. Por lo que se considera el más idóneo para el funcionamiento del Poder Legislativo.
2. La supresión del sistema bicameral e instauración del sistema unicameral en nuestro país, obedeció al interés político del partido de turno, con la finalidad de manipular al sistema legislativo.
3. El sistema bicameral facilita a que haya un equilibrio entre los órganos al interior del Parlamento y, de éste con los otros poderes del Estado. Es decir, se constituye entre los pesos y contrapesos que requieren los organismos del Estado para un correcto y adecuado funcionamiento.
4. Con el sistema unicameral que rige actualmente en el Congreso de la República, la sociedad se encuentra sub representada por dicho organismo; mientras que con la bicameralidad se garantiza una real representación, acorde con el número de electores, demandas y exigencias del país.
5. Existen dos posiciones en relación al bicameralismo. La primera señala que es positiva si se cumple con cada uno de sus estamentos, y la segunda nos dice que lo principal es el cambio de cultura y una mayor educación de los ciudadanos, que de lo contrario la situación no cambiará, seguirá imperando en el sistema y en todos los estamentos del Estado, la informalidad, que solamente beneficia a un sector de la población.

RECOMENDACIONES

1. Es recomendable la instauración del sistema bicameral en nuestro país, por cuanto fortalece la institucionalidad democrática. Además, porque resulta conveniente para que haya un mejor control en la designación de las autoridades y para que se retome una discusión alturada y ponderada de las leyes congresales.
2. Es recomendable la modificación, o que se realicen reformas a la Constitución Política del Perú, de manera que se pueda instaurar y/o retornar al sistema bicameral en nuestro país.
3. Se recomienda para una correcta aplicación del sistema bicameral en el país, que se propugne la existencia y permanencia de una democracia consolidada; con la participación de partidos políticos organizados, y con la reducción y/o eliminación de movimientos independentistas que muestran fragilidad en cuanto a su estructura y a sus objetivos.
4. Se recomienda la difusión y/o publicidad del sistema bicameral, ya que resulta imprescindible que la ciudadanía tenga conocimiento sobre dicho sistema y sobre las ventajas que ofrece, de manera que ante un eventual llamado a votación y/o elección actúen con razonabilidad y consciencia sobre la materia.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Fernando. “Bicameralidad: ¿A favor o en contra?”. Diario Perú 21 del 27 noviembre 2013.
Disponible en: <https://peru21.pe/politica/bicameralidad-favor-134306>

ALVAREZ, Ernesto. “Política en la organización del congreso de la república: ¿es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano?”. VOX JURIS, Lima (Perú) 35 (1): (2018): 145-152, 2018 Disponible en: https://derecho.usmp.edu.pe/biblioteca/vox_jurix/vox_jurix_35.pdf

ASAMBLEA LEGISLATIVA. “Diputadas y Diputados. Asamblea Legislativa República de Costa Rica”, 2018. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Diputados/SitePages/Correos_Diputados.aspx

ACTUALIDAD. Elecciones 2020: Partidos inscriben sus listas de candidatos hasta hoy. Disponible en: <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2020-hoy-vence-plazo-inscribir-listas-candidatos-n396872>

AHUMADA. Informes sobre segundas cámaras en europa: la cámara de los lores. Fundacion Manuel Gimenez Abad, 2005. Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/C7E4E6132A711DAF052579AC007BB9DD/\\$FILE/6.INFORMESSOBRELAC%C3%81MARADELOSLORESMari%20anAhumada.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/C7E4E6132A711DAF052579AC007BB9DD/$FILE/6.INFORMESSOBRELAC%C3%81MARADELOSLORESMari%20anAhumada.pdf)

BOREA, Alberto. “Retorno a la bicameralidad es fundamental para la democracia”. Agencia Peruana de Noticias Andina, del 27 noviembre 2018. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-retorno-a-bicameralidad-es-fundamental-para-democracia-afirma-borea-484352.aspx>

BERNALES, Enrique. “Bicameralidad: ¿A favor o en contra?”. Diario Perú 21 del 27 noviembre 2013.
Disponible en: <https://peru21.pe/politica/bicameralidad-favor-134306>

BERNALES, Enrique. “Reforma constitucional para el restablecimiento de la bicameralidad del Congreso”. (Comisión de Constitución y Reglamento, 2018). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BawHJvfJQt&feature=youtu.be>

BEETHAM, David. “El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas”. (Unión Interparlamentaria, 2006). Suiza. Disponible en: file:///C:/Users/Victor/Downloads/democracy_sp.pdf

- BULLARD, Alfredo. “¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral”. Revista IUS ET VERITAS N° 58, (2019). Disponible en: <file:///C:/Users/Victor/Downloads/21279-Texto%20del%20art%20C%20ADculo-84555-1-10-20191016.pdf>
- CÁMARA, Luis. “Lo que es igual no es ventaja: Senadores, representantes y bicameralismo en Puerto Rico”. Revista de ciencias sociales N°18. (2008). Disponible en: https://rcsdigital.homestead.com/files/Nueva_epoca_no_18_verano_2008/Camara.pdf
- DÍAZ, Silvia. “El congreso peruano: hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional”. (Universidad Nacional de Trujillo, 2016). Disponible en: <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/4673?show=full>
- DARGENT, Eduardo. “Las claves del referéndum”. Diario El Comercio digital, 2018. Disponible en: <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/claves-referendum/index.html>
- FLORES, Ántero. “Respaldan retorno a bicameralidad”. Diario El Peruano del 13 junio 2018. Disponible en: <file:///C:/Users/PC/Downloads/20180613.pdf>
- GARAT, Cecilia. “Bicameralismo y Unicameralismo”. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/b51200c1f91cca9c05257718006252e8/\\$file/6unica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/b51200c1f91cca9c05257718006252e8/$file/6unica.pdf)
- GUARDIOLA, Aroldo. “Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia”. Revista Prolegòmonos. Bogotá, D.C. Colombia - Volumen XVII - No. 33 - Enero - Junio (2014). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v17n33/v17n33a07.pdf>
- GIMENEZ, Miguel. “El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española!”. Hispania, vol. LXXVI, N°. 254, septiembre-diciembre, (2016): 751-788. Disponible en: <file:///C:/Users/Victor/Downloads/502-499-1-PB.pdf>
- GORDILLO. “Derecho administrativo de la economía” (2012). Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo2.pdf
- GORDILLO. “Introduccion al derecho administrativo. Fundación de derecho administrativo. Argentina, (2017). Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- MASGO, Walter. “Congreso: Organización y funciones”. Oficialia Mayor y Direccion de Participacion Ciudadana. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf

/2EEC87C9355536FE052579F20074F57D/\$FILE/180.Curso_ Per%C3%BA_Organizaci
% C3%B3n_y_funciones_del_parlamento.pdf

MIRANDA, Manuel. “El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú”. Universidad Antenor Orrego, (2014). Disponible en: http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/583/1/MIRANDA_MANUEL_SISTEMA_BICAMERAL_CONGRESO.pdf

MARTINEZ, Juan.. ”La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica”, (2016). Disponible en: <file:///C:/Users/Victor/Downloads/Dialnet-LaAutonomiaParlamentariaEnElMarcoConstitucional-6762716.pdf>

NOLTE, Deltlef: “Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado”, (2002). Arbeitspapiere #4, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.

REYNOSO, Diego. “Las variedades del bicameralismo en América Latina”. FLACSO. (2010).Disponible en: <file:///C:/Users/Victor/Downloads/Dialnet-lasvariedadesdelbicameralismo enAmericaLatina-5024418.pdf>

RUBIO, Marcial. “Análisis de la Constitución Política del Perú de 1993”. Editorial Nuevo Mundo, (2004).

RIVERA, Salvador. “Acerca del retorno a la bicameralidad”. Tesis para optar título de Abogado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, (2006). Disponible en: http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/1595/Rivera_as.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SANCHEZ, Fernando. “Partidos políticos: elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosion y cambio”. Ediciones Universidad de Salamanca, (2007). Disponible en: <https://books.google.com.pe/books?id>

SOBREVILLA, P. “La bicameralidad en la historia peruana”. Diario El Comercio (2020). Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/bicameralidad-historia-peruana-natalia-sobrevilla-perea-noticia-563512-noticia/>

VILLANUEVA, Luis. “La división de poderes: teoría y realidad”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2014). Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>.

ZAVALA, Víctor. “Radiografía del referéndum: Reforma constitucional en marcha”. Revista de la Cámara de Comercio de Lima, (2018). Disponible en: <https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/edicion850/la%20camara%20850%20ok.pdf>

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Congreso General de la República. Constitución Política del Perú 1979.

Congreso General de la República. Constitución Peruana de 1993.

Constitución Política de la Nación Argentina. 1994.

Constitución política de los estados unidos mexicanos. 2017.